

# 失独家庭扶助制度的当下问题与改革路径分析

陆杰华, 卢镜逢

(北京大学, 北京 100871)

[摘要] 本文重点分析了现阶段失独家庭扶助制度面临的瓶颈性问题。研究发现, 虽然扶助制度在扶助力度上较以往有所加大, 也不乏地方上的探索性创新, 但是总体上却仍然存在着权责关系缺位、扶助性质模糊的定位缺陷和供需关系部分错位、公私关系变相分割的效果缺陷。针对这些突出问题, 本文探讨了下一步失独家庭扶助制度改革的路径选择。

[关键词] 失独家庭扶助制度; 定位缺陷; 权责关系; 改革路径

[中图分类号] C924.2 [文献标识码] A [文章编号] 1008-9314 (2014) 06-0033-06

自20世纪70年代全面实施计划生育政策以来, 我国独生子女人数持续快速增长, 独生子女家庭将是未来中国家庭的主要表现形式。而独生子女家庭本质上是风险家庭,<sup>[1]</sup>有研究表明, “目前我国15岁至30岁的独生子女总人数约1.9亿, 这一年龄段的年死亡率为万分之四, 我国每年新增‘失独家庭’7.6万个。截至2012年, 全国范围内的‘失独家庭’至少有100万个。”<sup>[2]</sup>另有学者研究发现, 失去独生子女母亲数量会在2038年以前持续增长,<sup>[3]</sup>这意味着今后会有越来越多的老人因为失去子女而面临养老、医疗、心理等多方面的巨大困难。可以说, 失独父母的无法生育、失独家庭的规模庞大及其逐年增长的现实都造成了失独问题的严重性。加强相关公共政策的制度设计, 逐步完善现有失独家庭扶助制度, 对失独父母扶助过程中的一些关键性问题进行深入研究显得尤为重要。

## 一、失独家庭扶助制度的历史沿革与地方创新

“失独家庭扶助制度”是一个没有被正式提出的概念, 目前官方已有的概念如“独生子女伤残死亡家庭扶

助制度’、‘计划生育特殊困难家庭扶助工作’, 或者将独生子女伤残与死亡合并来谈, 或者概之以“特殊困难家庭”的性质, 这些均没有体现扶助制度在“失独”问题上的特殊性。本文拟采用“失独家庭扶助制度”这一概念对“失独”问题相关政策法规的历史沿革和地方创新进行简要的分析。

### 1. 失独家庭扶助制度的沿革轨迹

虽然失独问题近几年才成为学界和社会关注的热点, 但是国家法律对失独问题的关注早已有之。2001年出台的《中华人民共和国人口与计划生育法》第二十七条明文规定“独生子女发生意外伤害、死亡, 其父母不再生育和收养子女的, 地方人民政府应当给予必要的帮助。”但是, 正如穆光宗所说, 《人口与计划生育法》更像一个指导性的文件, 二十七条中对什么是“必要的帮助”缺乏界定。<sup>[4]</sup>

随着失独问题的逐渐突出, 2007年国家人口计生委出台了《关于印发全国独生子女伤残死亡家庭扶助制度试点方案的通知》(国人口发[2007]78文件), 提出了对失独家庭具体的扶助办法。扶助办法主要体现在扶助金方面, 且金额较小。

[收稿日期] 2014-11-01

[基金项目] 国家自然科学基金项目(71110107025和71233001)

[作者简介] 陆杰华, 男, 北京大学社会学系教授, 九三学社第十三届中央委员会委员; 卢镜逢, 女, 北京大学社会学系硕士研究生。

2013年7月1日实施的《中华人民共和国老年人权益保障法》规定,“老年人无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人,或者其赡养人和扶养人确无赡养能力或者扶养能力的,由地方各级人民政府依照有关规定给予供养或者救助。”这缺乏对老人供养的方式、标准和实施细则的具体政策性规定,特别是并没有给予数量庞大的失独老人重点关注。<sup>[5]</sup>

2013年12月18日,国家卫计委、民政部、财政部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部五部委联合出台了《关于进一步做好计划生育特殊困难家庭工作的通知》(国卫家庭发[2013]41号),加大了新形势下对计划生育特殊困难家庭的帮扶力度。特别扶助金建立动态增长机制。《通知》还特别指出要“做好养老保障工作”、“提高医疗保障水平”、“开展社会关怀活动”、“切实加强组织领导”等。

从失独家庭扶助制度的沿革轨迹不难看出,国家对失独家庭的扶助力度在逐步增强,除扶助金外还涉及到养老、医疗等方面的内容,可以说是走出了一条从无到有、从有到多的扶助道路。

## 2. 失独家庭扶助制度在地方上的探索与创新

较之于国家层面的失独家庭扶助制度,地方也有着更进一步的实践探索与创新,这主要体现为两个方面:第一是扶助内容的丰富,即不仅包括扶助金制度、养老、医疗政策,还涉及心理疏导、再生育和领养政策等单元性扶助,以杭州、陕西和昆明为典型;第二是以项目的形式开展针对失独家庭的“扶助行动”,即政府购买服务开展对失独父母的连贯式系列扶助,以贵州和宝鸡为典型。

一方面,“内容多元”的扶助模式主要体现在地方性政策体系的创新性构建。例如,杭州市出台的《杭州市人民政府办公厅关于杭州市计划生育特殊家庭扶助制度实施意见的补充通知》(杭政办函[2013]201号)包含了扶助金政策、养老政策、心理疏导、再生育和领养、医疗救助等多方面的扶助内容,为失独家庭提供生活中必要的帮助,令其更好地适应生活。相比较而言,陕西省除了包含上述内容丰富的扶助制度外,其扶助金力度更大。昆明市多元的扶助模式体现在针对无劳动能力、无经济来源、无法定赡养人的失独老人,为其优先安置到民政福利机构、购买意外伤害保险、优先分配保障性住房、免费体检等。<sup>[6]</sup>毋庸置疑,地方以国家出台的扶助制度为蓝本,结合自身特点进行实践创新,其内

容多元的扶助模式拓展了原本国家总体扶助制度的内容,有针对性地满足了失独父母的晚年养老、情感疏导、再生育和领养以及其他福利获取等一些现实问题,克服了原先简单扶助金政策无法解决的问题。虽然很多方面的地方扶助政策在落实过程中还存在障碍,有些政策也并不能真正满足失独父母的现实需求,但是较之于仅仅发放扶助金已是向前迈了很大一步。

另一方面,与上述“内容多元”的扶助模式不同的是,“项目性质”的扶助行动同样具有创新和示范的意义。例如,贵州省实施了“贵州省计划生育特殊家庭扶助行动”。在贵阳市各区县开展失独家庭入户调查、慰问以及系列帮扶、救助等工作。<sup>[7]</sup>与此同时,宝鸡市人口和计划生育局启动了“失独家庭养老家政服务爱心行动”试点项目。<sup>[8]</sup>可以说,此种“项目性质”的扶助行动虽然覆盖的规模不够大、扶助的内容不够丰富,但其针对性很强,示范性效应也较好。如贵阳市试点的前期入户调查,更加明确了失独群体面临的突出问题,在具体扶助中更体现了“行动”的优势,而非单纯依靠政策的倾斜。在调查基础上的扶助、在政策倾斜基础上的“行动”推进,让失独家庭扶助制度变身为扶助事业,让多元而分散的扶助内容凝聚为集中且针对性很强的力量。

## 二、现阶段失独家庭扶助制度存在的缺陷及成因

如前文所述,尽管总体上失独家庭扶助制度的扶助力度在增强,地方上的创新也展现了更加丰富的扶助内涵与更具优势的行动意义,但是客观来讲,现有失独家庭扶助制度仍然存在深层次的突出问题,这主要表现在两个方面:一是定位缺陷,二是效果缺陷,前者更为根本,也更难以解决。在看到缺陷的同时,也要抓住缺陷背后的成因,只有这样才能提出切实可行的改进办法。

### 1. 失独家庭扶助制度的定位缺陷

“定位缺陷”,是指作为社会政策的失独家庭扶助制度,其目标指向、扶助性质以及其背后的法律依据等方面存在的明显缺陷,如果不从根本上破解这一瓶颈性问题,将大大制约扶助制度的社会政策意义与效果,并滋生更多的缺陷与问题。主要包括以下两点内容:

一是现有失独家庭扶助制度明显反映出社会政策对公共政策的依附。2007年国家卫计委出台的《关于印发全国独生子女伤残死亡家庭扶助制度试点方案的通知》

这样定位失独扶助制度 “实施这项制度,有利于缓解独生子女伤残死亡家庭的实际困难,使他们精神上获得慰藉,生活上得到帮助;有利于促进人口和计划生育工作向依法管理和利益导向转变,更好地体现我国人口和计划生育工作以人为本的政策理念,进一步激发广大人民群众自觉实行计划生育的积极性;有利于完善社会保障制度,通过率先解决独生子女伤残死亡家庭的特殊困难,逐步扩大社会保障覆盖面,更好地体现社会公平。”简而言之,失独扶助制度有利于解决独生子女伤残死亡家庭的现实困难,有利于更好地推进计划生育工作,有利于完善社会保障制度、体现社会公平。虽然《通知》中所提的扶助制度也旨在对失独家庭起到帮扶作用,但是其最终目的是为了推进计划生育工作,可以说,针对独生子女伤残死亡家庭的扶助制度是计划生育的一项配套政策,直接服务于计划生育这一基本国策,其实质是对独生子女死亡伤残家庭给予特殊照顾,保障其基本生活、解决其养老问题,从而减小独生子女伤残和死亡对人口和计划生育工作产生的负面影响<sup>[9]</sup>,持续保持计划生育的合法性。作为社会政策的扶助制度,其扶助的最终却是为计划生育这一公共政策服务。国卫家庭发[2013]41号文件(《关于进一步做好计划生育特殊困难家庭扶助工作的通知》)又重新对失独家庭扶助制度进行了定位。《通知》第十四条指出“计划生育特殊困难家庭扶助是一项政治性、政策性很强的工作,妥善解决计划生育特殊困难家庭的问题,事关群众切身利益,事关社会和谐稳定。”第十六条指出“各地要加强舆论引导,积极营造全社会关心、帮助计划生育特殊困难家庭的社会环境。”此次定位提高了失独家庭扶助制度的重要性,模糊了国人口发[2007]78号文件中隐含的逻辑(开展扶助工作是为了更好地推进计划生育工作)。但是,不可否认的是,国卫家庭发[2013]41号文件仍旧没有明确失独家庭扶助制度的定位,也没有正面回答社会政策(失独家庭扶助制度)和公共政策(计划生育国策)之间的关系问题,因而,失独家庭扶助制度依然有依附于计划生育基本国策的嫌疑。总而言之,失独家庭扶助制度并没有作为一项独立的社会政策而发挥其应有作用,它要为计划生育政策提供更多的合法性,政策本身的发展也受制于计划生育政策的变动,失独家庭扶助制度对公共政策的依附反映了其定位缺陷。

二是现有失独家庭扶助制度明显存在着权责关系与

扶助性质的模糊性。除社会政策对公共政策的依附之外,失独家庭扶助制度还面临着权责关系与扶助性质的模糊问题,而这牵扯到法律规定以及法理依据的问题。2014年4月21日发生的失独父母上访事件颇值得探讨。两年前,部分失独父母向当时的国家人口与计划生育委员会递交了《关于要求给予失独父母国家补偿的申请》,但一直未等到正式书面答复。2014年,来自全国的240余名失独父母代表再次进京,等待国家卫生和计划生育委员会给予回复。上访的失独父母认为,目前国卫家庭发[2013]41号文件对失独者只按照困难家庭对待,只给予困难扶助而不补偿公民权益受损,应依法予以修正。尽快制定对公民权益的保障制度,给予失独者国家行政补偿,应当是国家卫计委必须履行的法律义务。上访失独父母的领导者笛儿妈妈说,国家卫计委41号文件把他们归为计划生育特殊困难家庭,并“没有体现出我们的牺牲,我们是失独家庭,不是困难家庭。扶助只能说是国家对我们这些失独家庭做的一个慈善,而不是针对我们做的一个保障。”对此,卫计委的相关负责人给的理由是,“国家的政策造成了直接的损失才会进行国家赔偿,而他们不是因为国家制定的政策造成了子女直接的死亡,这不是因果关系,所以国家是不给补偿的。”<sup>[10]</sup>

此次群体事件引发了失独问题权责关系和扶助制度性质的探讨。杨建顺在接受媒体采访中指出,“在谈到义务和责任时,有一个前提,必须有必然或相当的因果关系才能归责。失独不是计生政策的必然结果……父母不幸失去一个孩子,如果还有其他孩子,痛苦可能会弱一些,如果是独生子女,痛苦会更强烈,因为没有‘替补’,‘没有替补’是政策导致的结果,而‘失独’(孩子死亡本身)和政策无关,二者要区分开。”他还认为,“如果叫‘补偿’,还有一定的可支持性,但如果是‘赔偿’,是没有依据的……行政法上的补偿也需要有因果关系。如果一定要谈‘行政补偿’,也不是完全没有可能,如果我们能从行政补偿的理论上进行拓展,把间接的因果关系纳入其中,架构起国家补偿的责任;或者按照结果责任的理念来架构,也不是不可能,但只是有这种可能性。”<sup>[11]</sup>

总而言之,由于在失独问题上存在种种难以定性的法律难题,所以失独家庭才被称为目前的“计划生育特殊困难家庭”,而不突出失独的国家责任问题。失独家庭的扶助制度也仅仅是“扶助”性质,而非“补偿”,

更谈不上“赔偿”。总体来看,失独家庭扶助制度并没有明确回答个人与国家之间的权责关系(即失独问题是否是国家责任),也没有明确定位扶助性质,更缺少扶助背后的法理研究和法律建设。

## 2. 失独家庭扶助制度的效果缺陷

受失独扶助制度定位缺陷的影响,其扶助效果也存在着缺陷:失独父母的权利需求无法得到满足,更严重的是加深了失独父母心中公私观念的分割。

一方面,失独家庭扶助制度存在着供需关系上的部分错位。其一,需求内容上的部分错位。1980年中共中央发出的《关于控制人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》中提倡一对夫妇只生育一个孩子,1984年的人口政策更是在城乡之间、地区之间和民族之间有了差别化,这个时期的人口政策采取行政性的强制措施,对于城市户口、国家编制内的职工违反经济生育规定,生育一个以上的要进行严厉的处罚,不仅要缴纳高额的社会抚养费,甚至会开除公职,这样的政策规定的结果就是大部分城市职工都只生育了一胎,所以说,现如今的失独父母大部分都属于城市户口,是具有国家正式编制的职工或干部,从整体上来说,他们的退休金比较丰厚,养老几乎不成问题。虽然提高扶助金额度、配套养老政策是这类家庭维持生计的最基本需求之一,但是他们对扶助制度最大、最根本的需求并不在此,更多的是集中在心理疏导、法律和医疗咨询指导、收养和再生育等方面。所以说,国家单纯提高扶助金的额度、配套养老政策对于大部分失独父母来说并无没有起到根本性的作用。其二,扶助方式上的隐私保护和污名化问题。现阶段实行的扶助方式并没有考虑到保护失独父母的个人隐私,这大大阻碍了扶助内容的落实。失去独生子女这件事对于父母来说是难以启齿的伤害,甚至是不堪和羞耻,他们不想也不愿意其他人知道,所以才出现了许多失独父母搬家、避免与熟人交往,甚至连兄弟姐妹都疏远的现象。而现如今的扶助制度使得失独父母在领取扶助金、享受养老、医疗、就业、领养等优惠政策的过程中容易将自己的身份公之于众,从而陷入被动、悲惨的情境当中,这种扶助方式加重了他们的心理负担,令他们感到更加自卑和难堪,所以有些失独父母宁愿放弃领取扶助金也不想公开自己的身份。其三,扶助对象上个人与组织之间的偏重问题。目前失独扶助制度主要针对的是失独父母个体,对于失独父母自

发成立的组织(自组织)其扶助力度并不大。但是自组织作为失独群体内的重要力量,有着独特的作用和地位,针对失独问题的上访、请愿以及媒体报道、舆论聚焦等都与失独父母自组织密切联系在一起,如果扶助制度仅仅关注个人而忽视自组织,那么,上访、请愿、舆论聚焦等事件则依然得不到很好应对,最终反过来会削弱扶助的实际效果。所以说,国家在做好失独父母个体扶助之外,还要重视对自组织的扶助。较之于失独父母个人,自组织对于扶助制度的需求更体现在了集中养老、组织资源等方面,这些需求虽然不能称其为失独父母的普遍需求,但是失独家庭扶助制度也理应对此有所关注,对其做出适当规范,而不应主动放弃这块重要的扶助阵地。

另一方面,失独家庭扶助制度隐含着公私关系上的变相割裂。失独家庭扶助制度还凸显了公私关系上的不平等。从计划生育法的调整来看,法律本身是服务于国家社会经济发展的,这成为了超越一切的“公”之理,同样作为道义之公的家庭和世俗伦理则需要让位于国家社会经济发展的第一“公”。哪怕是失独问题的冲击,也丝毫没有动摇国家的第一“公”,失独家庭扶助制度也是服务于计划生育政策,最终还是为了国家经济社会发展。于是,现在的问题就变成,“国家社会发展”是属于政府权威的范畴,还是属于法律权威的范畴?如果它是法律权威的应有之义,那么计划生育法和失独家庭扶助制度确实体现了中国在人口与计划生育问题上的法治化,体现了在个人利益与国家利益相冲突情况下二者关系调和的公平与公正;而如果它是政府权威的范畴,那么则意味着,制定出来的法律最终服务的还是政府权威,法律只是政府权威推进的一个工具而已,在政府权威的推动下,个人利益是服从国家利益的。回答这一问题显然并不容易,因为“国家社会发展”不但关乎国家利益,也关系到全体人民的利益。国家当初控制人口的初衷就是综合考虑了人口与经济、社会、资源、环境的复杂关系,考虑到了我国面临的人口压力。总体上看,国家控制人口的初衷是好的,但是只讲促进“国家社会发展”,而忽略其中可能引发的伦理冲击,这就很难说是正确的。“国家社会发展”确实既关乎国家利益又关系人民利益,但是对个体而言,失独问题导致的直接利益受损要远远重于抽象的全体人民利益。虽然难以判断个体直接利益与国家利益哪个更为优先,或者用法理学的话就是“位阶”高低问题,但

是,在失独问题引发国家利益与个体直接利益相冲突时,国家利益不顾个人直接利益并依然强力推进国家利益的做法,实质遵循的就是政府权威的意志逻辑,最终形成的就是伦理本位让位于国家之“公”,个人与国家间的关系始终是依附与被依附的关系。

失独家庭扶助制度的定位缺陷以及模糊处理后的扶助过程,让法律与伦理、公与私变相地割裂开来。原本全体人民之“私”与国家之“公”是相协调,全体人民利益与国家利益是相一致的,而现在,失独问题的产生使得人民之“私”与国家之“公”被割裂开来,人民的“私”让位于国家之“公”。另一方面,政府权威推动下出台的失独家庭扶助制度并没有完全协调好个人与国家之间的关系,反而在本质上让个人利益依附于和服务于国家利益。这造成的扶助结果是:扶助制度一方面变相承认了国家的责任,另一方面又没有明确的权责关系与扶助性质,这一政策实施传达给失独父母以及其他民众的信号是国家权治思维的延续,是个人之私让位于国家之公的逻辑关系。

### 3. 扶助制度存在缺陷的成因分析

现如今失独家庭扶助制度存在的定位缺陷和效果缺陷的成因是多方面的,具体如下:

一是现有失独家庭扶助制度存在定位缺陷的成因。第一,社会政策对公共政策依附的成因。失独问题的产生确实是计划生育政策的间接结果,这就造成了失独扶助制度和计划生育政策之间的关联。其他社会政策是为了解决民生问题、实现社会公平而推出的,其本身就是独立存在的,并不与其他公共政策存在因果关系;而失独扶助制度是计划生育政策的一个补救手段,它不可能与计划生育政策完全脱离关系,如果不承认计划生育政策存在的缺陷,就不可能解决失独扶助制度与计划生育政策之间的依附关系,而国家之所以不承认计划生育政策的缺陷,与权责关系与扶助性质模糊有相同的原因。第二,权责关系与扶助性质模糊的成因。(1) 如果国家公开承认计划生育政策的过失,可能会造成人们彻底否定这一政策的意义。计划生育政策为控制人口、调节人口与社会经济发展之间的矛盾做出了不可忽视的贡献,虽然在执行过程中遗留了一些问题,但其意义是不能被完全抹杀的。一旦国家公开承认了计划生育的失误,民众可能会借此大肆批判计划生育,政策积极方面的意义也就容易被抵消。(2) 如果国家公开承认计划生育政策的过失,就有可能将自身置于矛盾的核心位置。计划生

育政策是国家主导的基本国策,这一政策被承认为失误会危及国家的权威。更严重的是,如果政策消极意义被一些不法分子无限放大,就有可能成为煽动民众的借口,更不利于社会的长远和稳定发展。(3) 如果国家公开承认计划生育政策的过失,就有可能导致国家对失独父母的无限责任负担。计划生育政策间接造成了失独问题,而一旦国家承认政策过失,就意味着需要对失独父母作出相应补偿乃至赔偿。现如今失独家庭规模庞大,失独父母无法再生育,无论何种程度的补偿在规模和内容上都是巨大的,责任也将是无限的。与此同时,独生子女家庭也存在着失独的风险,这部分家庭的数量之庞大也是国家难言之隐的一个重要原因。

二是现有失独家庭扶助制度存在效果缺陷的成因。第一,供需关系部分错位的成因。(1) 定位上的缺陷直接导致了需求内容上的部分错位,在没解决定位问题的情况下,失独父母的权利需求是没办法满足的。(2) 扶助方式上的隐私保护和污名化问题是很容易解决的,之所以现在存在这个问题,是因为隐私问题并没有得到国家相关部门乃至社会大众的普遍重视。(3) 扶助对象上对个人的偏重,而忽略自组织的发展,是因为:在个人与国家的直接冲突中,社会力量几乎完全缺位,失独家庭自发成立的社会组织(自组织)带有些许政治色彩,更容易形成群体激化,成为不可控的社会力量,为此,国家制定的扶助制度避免谈及对自组织的扶助。第二,公私关系变相割裂的成因。原本服从计划生育政策的人们对国家社会经济发展第一“公”的认同感很高,在计划生育政策这个事情上体现出来的公私关系虽然存在一定冲突,但总体上是一致的。而现如今受西方思潮(例如个人主义、自由主义等)和社会转型因素的影响,人们越来越重视个人之私,对国家之公的认可度在降低。在失独问题发生之后,失独父母质疑计划生育政策的合法性,而这时候国家却没有在承认失独父母贡献的基础上给予他们补偿,而仅仅是将他们定义为困难家庭给予扶助,这更使得个人利益与国家利益明显地区分出来,公私之间的关系对立起来,从而造成了民众对国家之“公”的不认可和反抗,公私关系由此被变相割裂开来。

### 三、未来失独家庭扶助制度的改革路径

尽管国家在制定失独家庭扶助制度时有着各种难言

之隐,但是失独家庭扶助制度确实是关乎失独家庭、风险家庭(独生子女家庭)乃至全民利益的一件大事。现阶段暴露出来的定位缺陷和效果缺陷只有及时补救,才能更好地保障国计民生、增进个人与国家之间的良性互动。为此,对现阶段的失独家庭扶助制度进行改革已势在必行。在改革路径的选择上,要着重解决扶助制度的定位缺陷,尽量弥补扶助制度的效果缺陷,保证扶助制度解决现实问题的针对性,为长远问题的有效解决打好基础,根据改革的轻重缓急做到有的放矢。

第一,构建法理依据、跳出定位困境、解决定位缺陷。虽然“失独”并不是计划生育的直接后果,在法律上找不到直接的因果关系,但是计划生育所造成的独生子女死亡后“没有替代”则具有这种直接因果关系。我们应当加强关于“失独后没有替代”的因果逻辑探讨,争取在法律框架内解决定位问题,从而在制定扶助制度时体现出相应的国家补偿和国家责任。这样的制度定位,一方面没有否定计划生育的历史功绩,可以克服国家难言之隐的困境;另一方面也体现了国家对失独父母的理解,可以平复他们内心的创伤,这在一定程度上克服了原有的定位缺陷。

第二,明确受众需求、调整扶助政策、达成供需平衡。国家在制定扶助制度时需要充分吸取失独父母的意见,实现现有扶助模式的优势互补与主客体间的供需衔接。失独父母作为扶助主体,其实际需求关系到整个扶助制度施行的效果,这就要求政府开展对失独父母的专项调查和访谈,摸清区域内失独家庭的数量、困难与诉求,在充分了解失独父母需求的基础上,有针对性地制定政策。与此同时,做好制度效果和风险评估,针对扶助制度的实施效果及时做出调整,加强地方两种创新模式的优势互补,即政策扶持与行动推进的有效结合,从而克服扶助制度与失独父母需求之间的错位缺陷。

第三,关注组织需求、形成良性互动、弥补效果缺陷。近年来,随着各地失独父母自组织的发展和壮大,自组织已经成为了不可忽视的社会力量,为争取失独父母权益而努力。而在争取权益过程中,自组织与政府之间屡有冲突。为了改变这种不和谐的局面,政府需要加强与自组织之间的良性互动,在相互理解和尊重的基础上积极交流,面对自组织代表的上访,政府应当积极、正面地给予回答,对于自组织的成立,政府不应抬高自组织成立的门

槛、限制自组织的数量和规模,而是要制度先行,从而明确权责关系与扶助性质,在制度框架内实现政府相关部门与自组织的友好互动。更重要的是,如果能在扶助制度中加强对失独父母自组织的关注,可以改变扶助对象上仅关注个人的“对象欠缺”,将对失独父母自组织的管理纳入到改善失独父母生活境况的行列中来,从而增强自组织与政府互动的规范性,减少自组织的政治色彩。

第四,立足长远考虑、反思治理不足、调和公私关系。上述对策建议最终需要解决的是公私关系的调和问题。中国的治权思维是伦理本位让位于国家之“公”、个人依附国家的思维,即使失独父母个人的利益受到了损害,他们在法律的框架内仍旧应当遵循计划生育的结果而不得有所异议,这样的公私关系是不调和的,这样的政策在施行的过程中也过于僵硬和缺少人文关怀。我们必须改变这种权治思维的欠合理性,培育完整人格的“私”的观念,明确“公”与“私”并不是截然分开的,在法律和政策中应当注重对“伦理之私”的重视。从整体民族性的高度来思考摆脱困境的问题,能够促使研究者着手挖掘中华民族性中的优势,规避民族性中的劣势,在具体的问题上扬长避短。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 穆光宗. 独生子女家庭本质上是风险家庭 [J]. 人口研究, 2004, (1): 33-37.
- [2] “失独家庭”每年增7.6万个 [EB/OL]. 新华每日电讯3版, 2013-03-03.
- [3] 王广州, 郭志刚等. 对伤残死亡独生子女母亲人数的初步测算 [J]. 中国人口科学, 2008, (1): 37-43.
- [4] 穆光宗. 《人口与计划生育法》的背景、内涵和前景分析 [J]. 中国人口科学, 2002, (3): 76-80.
- [5] 方曙光. 社会政策视阈下失独老人社会生活的重新建构 [J]. 社会科学辑刊, 2013, (5).
- [6] 昆明多措并举关爱失独家庭 [N]. 昆明日报, 2014-04-05.
- [7] 贵州启动失独家庭帮扶行动 涉及全省400多个家庭 [N]. 贵阳晚报, 2014-05-27.
- [8] 宝鸡60周岁以上失独老人家庭可享受免费家政服务 [EB/OL]. 华商网-今日宝鸡, 2014-05-15.
- [9] 周美林, 张玉枝. 计划生育家庭特别扶助制度若干问题研究 [J]. 人口研究, 2011, (3): 106-112.
- [10] 240余失独父母代表进京申请国家补偿 [N]. 法制晚报, 2014-04-25.
- [11] “失独家庭”和“国家责任”什么关系 [N]. 新京报, 2014-05-08.

责任编辑 葛卫